

行政経営と組織改革

財政改革と組織改革の連動性

数 家 鉄 治

1. はじめに
2. 財政問題と組織課題への複眼的視点
3. 財政改革と組織改革の連動性
4. 地方自治体の組織改革
5. おわりに

1. はじめに

われわれの行政経営に関する論考はM. P. フォレットのいう権力統制 (power over) ではなく、みんなともに力を合わせて (power with) を精神的支柱や実践的原理にしている¹⁾。自治体と自治会の連携にしても、水平的連携を基本として論じている。C. I. バーナードと同じく、目的性・合理性、人間性・個人性、社会性・公共性・倫理性の目標を同時に達成していくことを基本原理としている²⁾。

ただ行政組織においては目的性、個人性という視点は軽視されがちであったが、全体的整合性のもとでバランスよく関係を構築しているケースもある。目的性、合理性があいまいになっているというのは思い込みであって、それは現実の事実関係を的確にとらえているとは言えない。

財政改革や組織改革に意欲的な地方自治体もあるし、三重県のように改革に先進的な県もある。そこでこれまでタテ割行政のもとで財政問題や組織課題を別々に論じて、その相互関連性を論じることの少なかったこれまでの論考に対して、学問の領域を超えて財政問題と組織課題の連動性に注目して、複眼的視点から財政改革と組織改革を連動して論じている。たしかに職員を削減して人件費を下げることは多くの住民に訴求して、政治的に効果があるので、真っ先にコスト・カットの対象になっているが、そのままよいのだろうか。地方自治体が政策官庁へと移行していくには、人材育成が欠かせないし、そのために行政の先行投資や職員の自己投資や職員同士が切磋琢磨してそれぞれが磨き合う場も必要である。組織的学習や組織間学習が欠かせないし、行政組織も情報創造や知的創造を高める学習する組織で

1) Follett, M.P., *Creative Experience*, Longmans, Green and Co., 1924.

2) Barnard, C.I., *The Functions of The Executive*, Harvard University Press, 1938. C.I. バーナード『経営者の役割』(山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳)ダイヤモンド社、1968。

なければならない。

自ら学び自己組織系のシステムのように自己改革を推進してこそ、今日の行政改革の趣旨に適っている。多くの市町村は地方交付税交付金に財政収入の多くを依存してきたが、合併優遇措置の市町村にとっては早急に歳入減少が目に見えているのに、これという危機感を持つ自治体は少なく、それが地方財政健全化法という将来負担比率をなかなか減少できず、将来世代に大きな負担を背負わせることになる。世代間格差といってよいが、非正規雇用の若者に対して、ストックもフローも恵まれた年金生活者も少なくなく、年金生活者は生活が苦しいと画一的に先入観をもってとらえてはいけぬ。地域再生法の改正によって交付金も受けられる高齢者住宅を民設民営で大規模に私鉄駅近くに建設しようとするのがU市の人口減回避対策の地域戦略である。その減少回避対策は多様であって、農業の6次産業化や地域資源の競争力や環境適応力の強化をめざしてのたえまない努力を欠いては企業は緩やかに淘汰され、U市でも淘汰されて、生き残ることのむずかしさを示している。地域中小企業は非正規雇用比率の増大や正規メンバーの人件費の削減によって、さらに目的性・合理性の達成を意識した経営体質の改善によってかろうじて生き残っている中小企業も少なくない。ただこのやり方は地域での雇用が減少して、若者の働き口を狭めている。

企画段階ではよく評価されるが、新たな企業が立ち上がり、ベンチャー企業の創生などは、実際は容易ではない。計画倒れになっている企画も少なくない。地域の雇用機会を提供できるまでには時間もかかるので、人々の期待は大きくても、財政的には効力の低いものになっている。

行政改革はアカデミックな考察に終わるものではないから、行政は企業と連携して、正規雇用者を中心とする雇用機会の増大こそ、人口減回避対策のみならず、行政の地域戦略といえよう。そのためには行政と企業の戦略的提携のもとで、自治体も財政問題と組織課題を連動させて考察していく必要がある³⁾。

2. 財政問題と組織課題への複眼的視点

2007年に制定された地方財政健全化法では、夕張市の事例で示されるように、一定の財政指標を越えた自治体には、あくまでも自己負担で自主再建を促す仕組みであって、人口減対策としての子育て支援などといかに財政改革を両立させていくかである。しかし総務省は規律を緩めるわけにはいかないという立場を一貫させていて、夕張市も自力で再生を図るしかない。そのために施策を自由に打ち出せず、自由裁量の余地はない。

人件費の削減のために給与は一時は4割カットし、職員数は半減したので、今では市の職員の3割は破綻後に採用された若い職員であって、経験を若手に引き続けられないままになり、道庁などからの派遣職員で何とかしのいでいる。それゆえ中堅職員は忙しすぎて目先のことに追われ、新しい企画などの仕事に目がいきにくく、その状態に疲れてしまったという。

急速な人口減と高齢化の加速は全国の自治体に共通していて、U市も例外ではない。U市

3) 春日「大機小機」日本経済新聞、2016年3月26日。

にとって、財政改革と新事業との両立を図っているが、現実には水道や道路の改修に追われ、公民館も老朽化している。どのように更新投資と新規投資をバランスさせて、U市で生活して未来が見える施策や教育を実施していかないと人口減に拍車をかける。自主財源が減少していく中で自治体の財政再建がいかにもむずかしいかは夕張市以外にも数多くみられる。巨額の累積債務を人件費削減に頼れば、職員が不足して行政が機能不全になりかねない。そうでなくても日常的な仕事に追われて、改革を企画していくこともできにくくなって、沈滞をむしろ加速化させてしまう。市民は水道料金やその他の手数料、使用料の増額の負担に耐えられても、子供や自分らの将来が見えなくなれば、家族ごとで転出し、しかも早々と転出していく家族も増えて、さらに人口減になって大幅に地方交付税交付金が減額されて、まさに負のスパイラルに堕ち得る。

若干は地方交付税交付金で面倒を見てもらえるとしても、それはカンフル注射というより栄養剤であって、今の法では体力を回復させるような効力を見いだしにくい⁴⁾。

われわれの行政改革委員の経験からしても、自治体の巨額の累積債務を減少させていくことは大変むずかしい。U市では自己負担30%の合併特例債の発行枠に十分な余裕があっても、合併特定期10年の後のことを考えて、その発行を抑制して、実質公債費率を引き下げて、巨額の累積債務を予定以上に削減して、早期健全化団体に転落する25%近くであったのを、18%以下という県の指導を受けなくて済む水準まで低下させることを優先した、それでもこれからは巨額の累積債務を減少させていくことは、優遇措置がないがゆえに大変むずかしくなる。財政改革と新事業構想とをいかに両立させうるかを探っているが、高齢者住宅の建設は新たなコンセプトによる市内3つの私鉄駅前の再開発とも関連している。これはむずかしいけれども、負の連鎖を断つ一つの方法である。

U市にとって合併特例期間を終えて、「達磨落とし」のように、一気に地方交付税交付金が減少し、人口減によっても交付金が減少するというダブル・パンチになり、自主財源も減少し、しかも企業会計部門への一般会計からの繰出金も増えていくので、急速に大苦境に陥っていく。それを予想して財政改革と組織改革を連動させて改革を進めてきたが、これからはさらに厳しい対応が迫られる。職員が不足して機能不全にならないようには配慮しているし、職員が忙しすぎて目先の仕事のみを追われて、新しい仕事や改革に目が向きにくいことは避けているつもりではある。

2007年に制定された地方財政健全化法にもとづいて、総務省は自治体に対して「規律を緩めるわけにはいかない」ということで夕張市に対しても自力で巨額の累積債務の返済を求めている。事業に補助金を出しても、なお残る巨額の借金を棒引きするような路線の転換は見込めないで、「自力更生」しかない。破綻して10年、そして今後10年かかる借金返済のペースを落したりするようなことは認めていないので、まさに財政破綻するとどれほど自治体にとって苦しいかがよくわかる。各自治体も妄想にとらわれずに、国が何とかしてくれるというのは甘い幻想であることを知らねばならない⁵⁾。

それゆえU市の行政改革委員はつねに夕張市の事例を意識していて、「財政再生団体」で

4) 「夕張再生 険しい道」朝日新聞、2016年2月28日。

5) 同上。

なく、「早期健全化団体」への転落でも大変苦しい状況をもたらすことを近くのG市でのヒアリングで分かった。2015年までに「早期健全化団体」に転落していたN県の2団体すべてが再建目標を達成した。G市の場合は5年間で脱出し、職員の給与も元の水準に回復し、新規採用の若手職員の数を大幅に増やしている。若い職員に過去の負の遺産をいつまでも背負わせないという固い決意がある。

市の行政改革委員としては行政職員の甘い認識とは一線を引いて、財政再建を果たすべく巨額の累積債務に対して、どこかで規律を緩めて、巨額の借金の棒引きをしたり、借金の返済のペースを緩めるなどの虫のいい幻想はもっていない。むしろ転落事例が増えれば増えるほど、厳しい財政再建を求められることを想定して、自己都合の幻想や上げ底を打ち捨てている。それゆえ地方交付税交付金が達磨落としのようなストーンとそのブロックが切り取られることを現実の問題として対処すべく具体的に実践することを職員に求めている。しかし多くの行政職員はこのような状況を現実の問題として真剣に考えていないので、予算規模が膨張しやすい。

地方自治体の公的サービスを自主財源のみで賄うとなると、地域の平均所得の差は公的サービスの差につながる。そこで国は公的サービスを全国的に均質にすべく対策を投じて、国庫支出金で均質を保っている。義務教育と生活保護などの福祉は地方自治体が権限配分の上では責任を持つが、国が均質に提供されるべく、地域格差に対応して国庫支出金を自治体に支出割や必要額の一定割合を自治体に渡している。これは用途を限定した補助金であるが、あまり用途を限定すると地方固有の事情、文脈を無視してしまうために、限定の仕方はケース・バイ・ケースになっている。さらに国庫支出金は、本来国が直接に提供すべきサービスを自治体が提供しているときに用いられる。道路や河川の整備のように、複数の地域の利害が絡み、広い地域や国全体で事業の進め方を調整しなければならないときにも国庫支出金を用いられる。

このように自治体としては、自主財源が一定ならば、国庫支出金がつく事業を実施する方が多くのサービスを提供できるが、地域住民にとって希望に反する事業も増えてくる。ただマクロ的には、国庫支出金は自治体の行動を織り込んで、均質なサービスを提供させる誘導手段だと理論的にはいえる⁶⁾。

他方、地方交付税の財源は国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）の一定割合になる（法定分）。法定分だけでは自治体需要に対処できないので、それに上乗せして交付されているが、これは地方交付税特別会計の赤字をもたらしていて、これを地方財政対策と呼ばれる。自治体が受け取る交付税の額は、標準的な支出（基本財政需要）と標準的な収入（基準財政収入）の差で決まる。

自治体が行う事業のうち、（義務教育や生活保護など）国庫支出金のつく事業での自治体の負担額を「補助裏」という。例えば1億円の事業で国庫支出金から6千万円の補助を受けると場合には補助裏は4千万円である。自治体が補助裏を負担できるように、交付税措置といって、基準財政需要に補助裏を計上することもある。

国庫支出金とは違って地方交付税は、用途は特定項目に限定されていないが交付税措置の

6) 別所俊一郎「地域格差と財政」⑤、日本経済新聞、2015年11月16日。

ある事業が優先されやすい。住民向けの自主財源で賄える事業は負担増を考えてあとまわしにされやすい。これが行政に対しでの住民の不満を高めやすい。このために用途を限定せずに各自治体の財政力を均等にするための地方交付税の配分措置が、実際には景気対策など国の政策を誘導するために用いられているという批判をもたらしている⁷⁾。

地方交付税の税額は各省庁間の交渉を通じて中央政府内で決められるが、地方自治体歳出の総額から、地方税収（自主財源）、国庫支出金、地方債を引いた額として積算される。この図式では借金たる地方債が多くあったりすると、その分地方交付税交付金の算定基準にもとついて交付金の受け取りが減少することになる。たとえば小学校の体育館の建て替えで国庫支出金が付く事業での自治体の負担額（補助裏）のすべて・大部分を地方交付税交付金で基準財政需要に補助金を計上（交付税措置）の金額がわかりにくいこともあって、大胆に投資できないこともある⁸⁾。

3．財政改革と組織改革の連動性

財政改革と組織改革を連動させて改革を推進していける担い手は、結局はトップ・首長であって、先頭に立って正面から問題に取り組んでいる姿を目のあたりにしてこそ、行政改革も推進しやすくなる。行政改革委員も首長の改革に取り組む本気度を見て、改革に向けて勇気づけられて、ニーズのあるところに関心を集中させて改革の成果を上げるべく「選択と集中」を行っている。

自治体において大きな経営権限を持つ首長の改革に向けての意欲は行政組織に反映されやすく、U市においても市長の改革に向けての意欲は改革の実現に大きく貢献している。

われわれも行政改革委員に任命されて以来、使命感を持って自治体の改革に取り組み、多量のデータを入手して整備し、ヒヤリングを重ねて実りのある改革をめざして取り組んできたが、行政組織にとっては外部の人間であるから、企画にとどまって実現のための手足を持たないのでもどかしい気持ちになることがしばしばである。ともに仕事をしている行政改革推進室にしても、改革に向けての特別の権限を保有しているわけでもないから、財政改革や組織改革に口ばしを入れているわけではない。部門間に「横串」をいれることも現実にはままならぬ状況であって、企画と実現行為には壁・ギャップが生じている。

行政官僚制のもとで横串を入れることは職務権限上の混乱をもたらしやすく、職員がマトリックス的思考を身に着けてコンフリクト・マネジメントが稼働しない限り、部門間に「横串」を深く入れることはむずかしく、首長の不退転の決意がない限り、単なる部門間の調整に終わってしまう。「横串」の必要性を力説する行政改革委員にしても、「横串」を入れる職務権限を有しているわけでないから、言うだけに終わりやすい。そこで首長の口から行政職員に業務として改革を言うてもらうしかないし、そのお膳立てをするのが行政改革委員の仕事ということになる。

7) 同上、同⑥，2015年11月17日。

8) 同上、

ところで日本の企業は、直接金融の社債よりも間接金融たる銀行からの融資に依存している。ただ社債を発行するには相応の適格条件をクリアしなければならないので、私募債であっても適格条件が甘いわけではない。その点で地方自治体の地方債の発行は国の暗黙の保証（心理的契約）と地方財政健全化法には借金をチャラにする項目がないので、金融機関も安心して融資ができる。それゆえ地方自治体は借金の膨張に対して歯止めが利きにくくなっていて、小さな自治体でも巨額の累積債務を抱えるようになったのである。

その点で地域の中小企業は、私募債の社債発行どころか銀行融資もむずかしく、オーナーが連帯保証人として債務保証しても、信用保証協会のお墨付きを持たないと融資が受けられないケースが多い。ここでは借金すること自体が難しい。地域では小さな自治体であっても借金に対して公私企業は非対称的であって、その格差は大きく、借金に対する認識度に大きな違いが出ている。このことは行政の組織文化にも反映されていて、将来負担を大きくする巨額の累積債務を背負っていても、それを行政職員は危機としては感じず、それゆえその縮小は容易ではない。少なくとも行政職員は巨額の累積債務があっても今の給与水準を維持しようとするから、自主財源が乏しい状況では、むしろ債務は膨らんでいく。

地方財政健全化法対策のためにデッドライン25%に接近していたので実質公債費比率を引き下げるためにU市では、職員の給与水準を5%カットしていたが、それも早期健全化団体への転落の恐れがなくなると気が緩んで行政組織内部に緩和を求める空気がみなぎって2.5%カットに緩和された。それは組織改革と連動させて緩和する条件であったが、実質的には組織文化改革は進んでいない。もちろん組織の上層部、行政改革委員、そして首長の賛同を得て給与カットの水準が緩和されたのであるが、管理職手当30%カットはその後なくなって、行政改革の取り組みは緩んでいる。住民の立場からすれば、そうであろうが、しかしそれは、合併時から長年にわたって職員の行政改革推進への行政改革推進手当のような側面もあり、ここから緊張感を解いて、一息入れて、次の改革への職員のモチベーションを高める意味もある。現実になされた職員の成果への貢献の承認という意味もある。いわば行政改革を担った行政職員の働きを「解釈学的に」評価して、その貢献に報いる反対給付の色彩を強めているといえよう。

しかし財政改革と組織改革は切り離されるものではなくて、それらを連動させて改革を推進していくのがわれわれの手法である。これまでの行政に固定化した常識を打ち破って、いわば臭いものには蓋をしておくというタブーにも挑戦し続けるには、多様な角度から組織改革を実行していく必要がある。

ジェンダーの視点、非正規雇用者の視点、自治会の視点からも改革を求めることも大切な改革手法になっている。正規の行政職員中心に思考していると、労働市場の内部組織化が不滅の制度のように妄想してしまうが、行政組織といえども経済合理性の枠外において健全に運営されるというのは妄想であって、そのような特権的存在ではない。行政職員にはその自覚が足りないがゆえに、巨額の累積債務を放置したわけであって、それを削減していくことが急務であっても、それがなかなか実現されないし、給与水準のカットの継続はやむを得ないのに、それに反対する行政職員の声は年々大きくなっている。

財政規律と職員の経済的モチベーションの両立はむずかしい課題であって、そのためには施設の統廃合を実施して、とくに地域事務所は縮小して必要な行政職員の数減らし、50代

の職員を対象に退職優遇制度を充実させて、複線のライフスタイルを確立する。現に課長クラス以上の職員は定年前に退職している。若手職員が昇進しやすく、能力を発揮しやすい解放された組織文化にしていけないと、ICT時代への対応が遅れて政策官庁への脱皮がますますおくれしてしまう。もちもん地味な仕事に取組み縁の下の力持ちになっている職員が効率的に仕事をこなせる組織ルーチンを拡大して、この次元では社会一技術システムとしての性格を明確に示していくであろう。インターネットの活用こそ仕事を容易にするし、マニュアル化しやすくなって短い時間で仕事がこなせるようになっていく。パソコンもより高度化していくので、普通の行政職員でもより多くのことがこなせるようになるし、若手女性もより高度な知識を活用できるようになる。

このように社会一技術システムとして行政組織を規定することは、もはや違和感のないものになっていて、組織文化を大きく変容させていく。ジェンダーの視点に加えて、社会一技術システムとしての行政組織という視点は組織文化の改革に貢献する。もはや行政組織を先入観、思い込み、固定観念で見て現在の組織文化を肯定していくようでは、環境変化へのズレを大きくしてしまう。その亀裂に気づかないのはまさに怠慢であって、組織ルーチンをこなしていれば良いという次元の問題ではなくなっている。やはり行政の古い「常識」を打ち破り、もっと広範な視点から改革に向けて行政職員は挑戦しないと、そして地域エリアしか通用しか通じない論考から脱却しないと、次の構造的変化に全く対応できない閉じた特殊組織の状況に陥ってしまう。

たしかに行政改革委員として経験していることであるが、職員は組織改革に向けて葛藤も生じようが、若手職員には信念をもって組織改革に取り組んでほしいし、時には弱音を漏らすこともあるが、労働市場の流動化が進む今日ではいつでも辞められる気でいれば、その窮地を乗り切ることができよう。上司もメンターとしての心配りが必要であって、事なかれ主義では行き詰ることをよく自覚して組織改革に励んでこそ、次の展望が見えてくる。U市では、実質公債費比率がデッドライン25%近くから県の指導を受けない18%未満にまで改善された。県の指導を離れて自由裁量の余地が拡大して、積極的な先行投資も行われる機会を得ている。それゆえ組織文化も改革して、ともに厳しいことも言い合える関係を構築しておかないと、あるいは指針、評価をめぐっての対立があったとしても、それは生産的なコンフリクトである「建設的コンフリクト」(M.P.フォレット)であって、それを評価し合える行政組織文化を次の環境適応のためにも構築しておかねばならない。組織文化は価値の共有、組織規範、思考様式・行動様式、あるいはアウトプットとしての日本的集団主義と密接に関係しているがゆえに、簡単に変えられないが、人間の協働から発しているがゆえに変えられないものではない。そして財政改革と連動させて組織改革を考えると、行政職員の意識に浸透しやすく、より実質的な思考がもてる。そして方向づけ、舵取りをあやまらなければ、石の目を見出して、大石を割るように、改革に加速度がつく状況へと至ることもある。助走の期間が長くても月日を経て離陸する日が意外に早くやってくるかもしれない。未来の状況を予測することはすぐれた洞察力をもってしてもむずかしいが、主体的に組織改革に取り組んでいけば、より改革がやりやすい時期が早々とやってきて、改革に加速度がついて、大きく行政組織も変容して、自己組織系のシステムとして自ら学習し、自ら現行枠を打ち破りダイナミックな組織として再生されて、職員も高次の人的経営資源として評価されるよう

になる。

われわれが考えたことは地域で突出して大きい地方自治体の存在であって、そのトータルの賃金は巨額になる。行政職員の多くは市の住民であって、その賃金の支出の地域経済の影響力の大きさである。職員の賃金水準の引き下げは職員のモチベーションにかかわるだけではなくて、その所得の低下は地域経済にも悪影響を及ぼす。それゆえ市の財政の急激な減少と給与水準の大きな低下は、地域経済にショックを与える。高齢化、人口減、景気低迷という状況の中では、全体的整合性を考えて行政改革を推進しないと、部分的には合理性を貫いても、全体としてそのやり方が適切とは言えないし、池の中のクジラのような存在である市役所の経済的存在価値が大きいがゆえに、部分的な合理性が全体的な合理性につながらないことも少なくない。

それゆえ50代の多い職員数を7～8年かけて自然減を待てば、余分な割り増し退職金を支払う必要がないし、50代の職員の生活も安定する。そのことは退職による転出を防ぐこともできる。これはガバナンスの担い手の政治的判断であるが、ローカルな自治体では、一般に職員数を大幅に減少させても地方交付税交付金と連動させて考えないと、必ずしもソロバンがあうというわけではない。われわれが作成した行政改革大綱とその実施プログラムの数字を凝視しても、人間心理というものがわからず、それによって個人消費が左右されていることを考えると、その施策は本当に全体的整合性がとれているかということである。

市民の少なくない人々が、自治体の職員の給与を大幅に下げて退職金も減額せよというが、地域経済に組み込まれている自治体としては、政策官庁への脱皮を図るためにも行政職員の大多数は正規雇用者であるべきであって、しかも一定の給与水準を確保することが、地域経済に一定レベルの消費をもたらすので、それを無視しての大きな雇用人口を占める職員の大幅な賃金水準の引き下げは、雇用人口の少ないU市においては、負の波及効果をもたらす⁹⁾。

われわれの認識は甘いという人が少なくないが、地域の中小企業の将来期待の改善を下支えする実践的な下支え政策も必要であって、それは地域への経済波及効果を考慮に入れたものであって、極端な施策は地域経済を殺してしまう。

自治体の成長戦略と整合性のある職員数の削減を段階的に実施しており、その緩やかな職員数の削減に伴う余剰を他の部門に職員を回すこともできるので、感情的な職員数の大幅な削減や給与水準の下げは地域全体として決して好ましいことではない。

このように市の行政改革には様々な要因を考慮に入れる連立方程式を解くようなものであって、数字だけでは評価されない側面も考慮して、しかも多様な視点から論じあう必要がある。自己の能力を過信して、自己プランを抵抗を排してでも自的合理的に推進することは目先の成果を上げることができても、それに伴う歪みの是正や行政職員のモチベーションの低下などにぶちあたって、トータルとしてどの程度に改革されたかを全体的な整合性の下で見ると、その方向への舵取りが適正であったとはいえないことが少なくない。経験的な考察はこのことを重視していて、理論的合理性のみに頼っては、社会性・公共性に対しての疑問が生じかねない。しかもそのような負のスパイラルのもとでは、新規参入が生む活力を利用

9) 小峰隆夫『経済教室』、日本経済新聞、2016年2月2日。

することができないのであろう。

H.A.サイモンのような限定合理性の前提があるにもかかわらず、目的合理性の枠組みを絶対化してその枠組みの下で重要性を認識していると、あるいは多数派を絶対視していると、本当に必要な施策の予算が大幅に削減されたり、安易な一律削減という手で成長の芽を摘んだり、実質的には子育て環境を悪化させてしまう。

理論的な枠組みを尊重しながらも、U市の事例をベースにして行政改革、組織改革を論じている。地方自治体同士の比較研究はかなりあるから、近接の市での各ヒヤリングも重ねてきたが、これまでの中央集権や地方交付税交付金の配分の算定に共通性もあって、地方自治体には共通性が多い。それゆえU市のような事例を掘り下げて考察する方が学問的充実をもたらすから、長年の行政改革委員、情報公開審査会委員などの委員としての経験を生かして、さらに職員OBからも詳しくヒヤリングを重ねて論述している。

行政の内部情報については知りえても守秘義務があるので論じていないが、情報公開審査会委員としての経験を踏まえていえば、行政は広く守秘義務をとらえていて、情報公開に消極的な姿勢も見られる。ここではこのことについて詳しく論じないが、情報公開については追加緩和して広く住民と情報を共有すべきである。

市長の判断ミスなどで非難が大きい理由は誤解も含まれているけれども、疑念を抱かされる一つは上の仕組み、地方交付税交付金というのは自治体の人口、面積によってほとんど決まるので、人口減が交付金を大幅に減額されるという仕組みが住民によって理解されていない面も大きい。すなわち人口減回避対策というのは、財政面では地方交付税交付金の減額回避対策であって、そのためには探索的には難があっても着手する事業も出てくるが、それはその地域の住民のためでもある。その地域で生計が立てられるのであれば、地域の人口減を緩やかにすることができる。

このように全体的整合性を考えて財政改革や組織改革を実施しているのであって、自主財源の乏しいU市にとっては、ほぼすべてのことが地方交付税交付金と密接に関係している。このことの認識は住民には乏しく、地方財政健全化法対策として実質公債費比率18%以下に下げた県の指導から離れてこそ、U市は自己の事業構想のもとで大胆な施策を取ることができる。

U市では人口減回避が、地方交付税対策になる。失敗を恐れずに、判断ミスがあっても、意欲的に再挑戦してこそ、衰退トレンドを打ち破って人口減回避対策を本格的にするべくU市は人口減対策本部を設けたのであって、これを空洞化させてはならない。

しかし行政改革についてはせっかく行政改革推進室があるにもかかわらず、行政職員間に権限が共有されていない面もあって、なぜそのような施策を取るのか職員にもわかりにくいのは事実であろう。

U市は合併して10年間は合併特例債の発行（自己負担30%）、地方交付税の優遇措置もあって、市立病院の新病棟建設、駅北道路の貫通など金のかかることが実現できた。行政改革委員・会長として10年の歳月を会長職を担ってきたが、情報の共有などで反省すべきことも多い。

U市でも人事考課マニュアルを導入して、人材育成のための人事評価を実施しているが、その結果を実質的に報酬に反映させているのは部長だけだが、その差額も数万円という単位

である。上司にしても、まだ成果づけと人事評価に難があって、ただちに給与格差に結びつけていない。すなわち、「査定側にしても単純な形式的・量的基準をクリアしたかどうかではなく、本質的に予算が効率的に使われているか、今は芽が出ていなくても長期的には役に立つかといった『目利き』が重要になる¹⁰⁾」。

行政職員の人事評価には評判情報の公正性の路線が大切になるし、そうでないと職員のモチベーションに大きく影響を及ぼす。「官僚組織のように、業務がマルチタスクであり、かつ業績が測定しにくい場合、評判情報を通したピア・プレッシャーが有効である。しかしながら、評判情報が恣意的に操作されないようにするためには、...人事当局がある程度独立性を持って公平中立の人事評価を行うような基盤を確保していくことが大切であり、職員のモチベーション維持にとっても不可欠である。この点は、特に、政治との関係を考えるときに重要である¹¹⁾」。

けれども小さい市では市長の権限は大きく、人事も左右されやすい。非公式の情報連絡が予算如何にも結びついて、しかも議員の評判情報も自己の昇進を左右しかねないので、行政幹部はポリティカル・マネジャーとして行動することが少なくない。そこでその部門に対して公正な査定をするためにも、「...自己の予算執行一業務評価の規則を明確化し、公正性を確保していくための自律的な努力が求められる¹²⁾」。

行政職員も客観的な評判情報に基づいて、いわば市長の好みに左右されない、公平中立な評価を望んでいる。そこで、「360度評価（職員の上司、部下、同僚等周りからの評価）などによって、偏った一部の評判が流通したり情報が都合よく操作されることを防止し、情報を多面的に収集することで異常者を認知するような内部評価メカニズムの充実を図っていくことは有用である。

行政幹部をポリティカル・マネジャーとして論じてきたが、猟官制的な動きの中で予算の規律が侵される恐れである。有力な位置づけにある行政職員にしても予算獲得主義による財政の膨張が、将来の財政危機に導くことを知っていて、非公式の情報伝播においても地方財政健全化法対策として、合併特例債の発行にかかってくることは、少なくない人が予想している。ただブレーキは自然にかかるものではない。

行政幹部が真摯なポリティカル・マネジャーであっても、それだけではダメであって、より普遍的な価値を持つ業務についての評価こそ大切である。たとえば、「各職員の政策立案や交渉に関する経験・ノウハウの蓄積は立派な行政コンテンツであり、それを系統立てて蓄積していくことは組織資源の増大につながるものである。このコンテンツを残す作業を人事的にも評価し、異動前に業務としてコンテンツ化を義務づけるとか、そうした分野に秀でた職員を将来的には、...専門家のキャリア・パスを複数作っていくことも考えられよう¹³⁾」。

財政改革と組織改革を連動させて改革を推進していくには、ルーチンの効率化を図りつつ行政効果をより達成していくために、組織横断的に「横串」を入れて、仕切りの有効性が低

10) 角野燃生・瀬沢弘和「財政問題と官僚組織・人事システム」青木昌彦、鶴幸太郎編『日本の財政改革』2004年、266頁。

11) 同上書、267頁。

12) 同上書、267頁。

13) 同上書、270頁。

下していることに気づいて、組織横断問題への対応が求められる。それぞれのドメインにおける住民の要求と部課の所管が一對一で対応ができなくなっていて、仕切り間の不整合が目立っている。タテ割行政のために仕切られた業務の慣例が変わらないために、行政改革推進室が設置されても、人事評価がタテ割りで行われているので、仕切りの調整もマトリックス的に円滑に進めていくような誘因を個々の職員に働くようにはなっていない。部課卒の仕事の達成をキチンとする評価システムなので、部課の枠の中で調整していくので、全体的整合性とながらなくなることが少なくない。それでもマトリックス的に行動するよりも部課の枠をキチンと守って仕事を達成していく方が昇進しやすい。それゆえ「横串」を入れてマトリックス的な思考を行政改革のために行政職員がしていくためには、首長のトップ・リーダーシップが必要であって、しかも「横串」を入れて全体的整合性を達成していくためには、外部からの中途採用者や任期付き採用の枠を広げて、すぐに実践していける組織の仕組みづくりが求められる。そのような外部人材による行政組織へのかく乱によって、職員の「横串」を実践的に入れる枠崩しの意識改革や行政組織文化の再構築も可能になってくる。

地方自治体にとって地方交付税交付金は、自治体財政収入の大きな比率を占める。それゆえ自治体にとって交付金の大幅な減額要因になる人口減によって歳入を大きく減らしてしまう。それゆえU市では人口減対策本部を設けて本腰を入れて取り組んでいるのは、人口減が財政を大きく圧迫して、地域経済には大きなマイナス要因になるからである。しかしU市のように第一次行政改革大綱では、実質公債比率がデッドラインの25%を超えかねなかったもので、「早期健全化団体」転落を危惧して大きな歳出劇減に取り組んだ。そして第二次では県の指導を受けなくてもよい18%以下に下げること成功した。そこで第三次行政改革大綱では、U市の自由裁量の幅が広がったので、積極的に歳入を増やす事業計画、事業戦略に取り組んでいる。そうでなくては急減していく人口減がさらに加速化して、大幅な地方交付税の減額につながるからである。

そこで財政改革と組織改革を連動させて、戦略的組織ルーチンの形成のみならず、組織の枠組みも変革して、住民、利害関係者の声に気づく敏感な視点を持つ、しかも経営権限と責務の明確化のもとで自己改革力を高める組織づくりをめざしている。それはグローバル化、ICT化による環境変化に対応するものであって、従来の組織ルーチンの枠組みでの改善・改良では対応できにくくなっている。それでも組織内部では変化を受け入れない現在の組織ルーチンに固執する層、群が存在し、改革への抵抗勢力になっている。しかも人口減がいかに地方交付税交付金の減額によって財政を圧迫するかという認識をほとんどもっていないので、新規事業にしても企業経営のように採算性に非常にこだわるので、新規事業に反対するケースが多い。つねに慎重に検討してからやれというわけで、首長の交付金等のために即断即決することにも反対する。議員にも同様な姿勢を取る人も少なくなく、首長のリーダーシップも否定しがちであり、機敏に環境変化に対応できる態勢になっていない。議員も首長、職員の意思決定の失敗にはきわめて厳しい態度をとる。このような組織状況、組織の雰囲気のもとでは、積極的な人口減対策も取りにくく、失敗を（まだ確定してないプロセスにおいても）厳しく責めるので、新規事業がやりにくい状況を形成してしまう。失敗にめげず再挑戦しなくては、効果的な人口減回避対策はとれない。それらのことが先送りされて、その間に人口減が加速されていって、結局は財政を大きく圧迫して、負のスパイラルに陥り、

何もせられなくなってしまう。自助努力の乏しい自己改革力を欠き、自浄作用も働きにくい組織の体質、組織の慣行をもたらしてしまう。

まさに転落の構図であって、先を見る洞察力を欠き、環境変化を行政経営に反映させる仕組みの構築とは縁遠いものになる。これらを改革して本格的な行政改革を推進しようとするのが第三次行政改革大綱とその実施プログラムである。

歳入増のために地域経済活性化の諸施策と組織改革を連動させている。つねに基本軸にあるのは地方交付税交付金減額回避対策であって、どのようにして人口減を回避していくかである。そのために農業の六次産業化のように採算的に難があっても、若干の市の助成金を投入しても、人口減に効力があれば、積極的に取り組んで失敗を恐れずに着手する姿勢である。ここでは失敗にめげず再挑戦することが大切であって、それをなす組織へと自己改革力を高めていかなければならない。

まさに地方交付税交付金対策を軸にして、財政改革と組織改革を連動させて、変化の時代での長期持続性を確保するためにもより深く自己改革できる仕組みづくりが求められる¹⁴⁾。

4. 地方自治体の組織改革

地方自治体の行政改革を担ってきて思うことであるが、行政職員は多くの知識・情報をえているが、組織一体化モデルのもとで自己の思考力を磨く機会が少なく、画一的な意見に支配されている。そのもとで突進していく民間企業の社員と比較して、思考力を鍛える機会には少ない。人材育成のための時間的余裕も与えられていて、組織的学習のできる環境でもある。

それにもかかわらず行政組織の改革推進力が弱いのはどうしてであろうか。狭い地域の庁舎での対話、コミュニケーションを重ねやすいし、対人的接触も多くあって、忌憚なく自由闊達に議論が進められるのに、既存のイメージにこだわって、議論対決は想定されていない。

しかし今日の改革は、職員の意識改革、思考の新たな枠組みを切り開くことが求められていて、画一的な意見に支配されていては改革の芽を摘んでしまう。このような組織の慣行、組織文化が職員の自己変革力を抑圧していて、いわば組織の一体化という名のもとで、同調過剰に進むことが少なくない。この枠づけられた共通認識こそ現状の組織ルーチンを打破するどころか、むしろ擁護する立場に引き戻している。現状維持を正当化する論理展開がはびこってくる。それが安定性志向の組織文化として、むしろ右往左往しないがゆえに、堅実な手法として評価されたりして、ムダな仕事も温存されてしまう。

組織文化改革は思考の新たな座標軸を切り開くことを意図していて、意思決定の判断軸を変えることでもある。意思決定の判断を誤ったとしても、判断軸に問題があるというのはきわめて少ない。ところが現実には、判断軸そのものを問題にして、これまでの組織ルーチンに戻す力が働く。組織ルーチンの復元力は大きいものであって、それゆえ自由闊達な意見交

14) 小五郎「大機小機」日本経済新聞、2016年3月11日。

換の場の形成など、意識的、意図的な変革努力を必要としている。

組織ルーチンの復元力の大きさを考えると、職員にとって思考の新たな地平線を切り開くことは大変な努力を必要としており、自ら高度人材への脱皮を図る強固な意志なくしてはむずかしい。

それでも地方自治体の将来を考えると政策官庁への脱皮が強く求められるし、その方向への誘導の土台づくりも行政改革の一環として必要なことである。このことはアカデミックに理論づくりすることは簡単であるが、実践課題として論じた場合には、多様なコンフリクトをもたらす障壁がある。この事実をわれわれ行政改革委員は認識していて、革新的な企画のしにくさも組織の慣行のせいにせずに、行政職員の意識構造の中に組織ルーチンが深く組み込まれているからである。それは船の復元力のような作用を有していて、いわば頑強な組織ルーチンが形成されていると言えよう。この事実を軽く見るべきではない¹⁵⁾。

学究として組織の本質を見抜くことが大切であって、意思決定においても判断軸をどこにおくかによって結果も異なってくる。

行政改革においても歳出を削減すればそれで良いというわけではない。行政組織は行政官僚制を底にもち、ルール、手続きにしても一定の合理性を有していて、職員も組織ルーチンを日常的な判断基準にしている不都合を感じているわけではない。ただ、この「行政共同体は職員共同体」にも転じやすく、行政組織の内部にいと身内しか通用しない考えに染まって、それを判断基準として固守しがちである。

行政組織のルール、手続きは必要であるが、一定の枠の中で、厳密すぎて度がすぎてしまって、公務員の常識は社会の非常識になりかねない。厳密な組織ルーチンは、それ自体価値があるとして、いつしか現状維持に走り、未来を切り開く革新や創造の芽を摘んで、革新的な企画も抑圧されて、知的創造が起こせない組織文化を形成してしまう。本当は、環境が激変しているのに現状を維持することはむずかしいことであるが、当事者にとっては主観的にそのように認識しているので、革新なくともうまくいっているという気分になる。

行政改革というのは、データのみにもとづいて改革を推進することも可能であるが、それはわれわれとは立場が違う。職員共同体ではなく、他者との対話、コミュニケーションを通じて真理をあぶりだしていく方法を探索して、「発言」など組織内で忌憚なく自由闊達に意見交換されなければ、画一的な意見に支配されて、挑戦するリスク・オンのモチベーションなどは、第二義的なものにされてしまう。

これらの阻害要因があって、職員が知的創造性を発揮して、行政にとっての新たな地平線を切り開くようなことは出来にくい。現実には、革新的な組織ルーチンも存在しているが、行政組織ルーチンは静態的であって、民間企業ならば競争にやぶれていたかもしれない¹⁶⁾。

行政職員は国の仕事を下請けさせられているからか、「やらされ感」が強く、当事者意識を持たない人も少なくない。行政職員の仕事自体は高度の専門的知識を必要とすることも少なくない。判断軸をどこに置くかによって結果を大きく変えることがある。そのために自由闊達に議論する場と雰囲気形成が大切であって、それがないと組織ルーチンに枠づけられ

15) 木村康「こころの玉手箱」④、日本経済新聞、2016年3月17日。

16) 同上。

た画一的な意見に支配されて、自己改革しうる活力も生じてこない。

U市のように、堅牢に組織ルーチンが静態的に形成されると、職員の当事者意識も希薄化して、さらに改革意識も希薄化して、さらに改革意識も持ちにくくなってしまう。これを回避するには行政人としてのプロ意識と誇りである。誇りを持っていると安易に妥協せず、仕事をこなすだけでよいという安易な気持ちを持たなくなって、意思決定に際しても判断軸をどこに置かかを懸命に考えるようになる。行政職員は職員共同体』の身内意識が強いので、対立を好まない。

しかし摩擦、コンフリクトを恐れずに自由闊達に議論ができる場と雰囲気有してこそ、改革型の組織ルーチンも形成されるのであって、日頃の対話、コミュニケーション・ネットのなかで大いに積極的に論じあうことは改革にはきわめて必要である。「和」の名のもとに忌憚なく意見を言えないのは、改革には大きなブレーキである。

そこで行政職員が目ごろ直面している問題への取り組みに役立つ知識、情報、ノウハウを職員同士で相互に学び合って、激変している今日の環境の中で探索や情報発信がきわめて重要になっているので、従来の行政の枠組みを超えて、行政経営的な思考の新たな地平線を切り開く、創造的営為を大切にする政策官庁への脱皮が求められる。行政改革がめざすのはこの方向であって、単に歳出カットに矮小化されるものではない。この方向では行政職員のプロ意識、高度人材としての自己規定が求められて、組織ルーチンの内容も異なってくるし、動態的で創造的な組織ルーチンが今後の判断軸として活用される。

そのためにも行政組織の枠組みづくり、概念づくりが求められる。行政改革という大看板のもとで思考の枠を切り替えて、高度情報化社会に適合した舵取りが行政幹部に求められる。

政策官庁というのは、自由に政策を論じあって、意見の対立やコンフリクトは当然と考えて、それぞれが自由闊達に表裏なく論じあえる場の形成こそ優先される。ただ日本では議論対決の場を感情的なしこりが残るとして回避されてきたが、思考の新たな地平線を切り開くには、環境が激変していることもあって、高度人材をめざす職員同士が日ごろの対話、コミュニケーションによる議論の場の形成のもとで、論争的な議論対決が欠かせないのであって、そこで安易に妥協して和してしまつては、深いところの構造的変数の改革は出来ないとはいえる。

組織一体化モデルに基づく行政組織において、メンバー間の協奏と(異質融合の)共創とではパラドックス的であって、これは」。J. G. マーチのいう二刀流のマネジメントを必要とする。探索、開発、創造というのは、日常的業務と切り離しての時間的余裕とそのような人材育成を必要とするが、さらにオープン・イノベーションの姿勢の確立のもとで、広く地域、社会に存する「知」の力で、行政を取り巻く複雑で困難な課題を解決していくオープンで異質性を取り入れた組織づくりをしていかないと、地方自治体は地域の社会的要請にこたえられなくなってしまう。

このような複雑で困難な課題の解決には、行政職員はまさに総合力が求められて、全体俯瞰力と専門的知識、専門性を併せ持って、個人や組織が持つ多様な強み、仕組みをつなげる力を掛け合わせる力を磨く必要がある。

政策官庁とは、意味と意図の循環的応答を通じての「知の循環」を生み出す場に行政組織が脱皮することであって、それには住民を含めて多くの人々が立場や利害を超えて協働し、

新たな価値を生み出していく重要性を認識しなければならない。まさに組織間関係を重視するオープン・イノベーションの場として行政組織を想定することによって、職員の能力も開発される。

行政の政策官庁への脱皮には多くの改革を行うが、オープン・イノベーションの進展に向けた行政の取り組みは、一過性のものでなく、持続的な営為を必要としている。このような取り組みに向けて行政職員をどのように動機づけていくかが問われるが、行政が解くべき課題はますます高度で複雑になってきており、そのために一方では知の創発性が行われて、その内容が理解しにくくなっている。それらを担う人々をいかにつないでいくかは、正に多様性管理を必要としており、そのつなぎ役に行政幹部がなりうるかである。

今日の行政職員は複雑で困難な課題を解決していく貢献意欲をもたないと職務を担えなくなっている。まさに高度人材をめざさなければならない状況にある。そのことを行政職員に自覚してもらわねばならないので、給与面での改善や問題解決がしやすい職場の新しい環境づくりを必要としている。それゆえ行政の政策官庁への脱皮を早く推進するためには複雑で困難な課題解決に多くの行政職員が直面していくことを、行政改革委員としても認識している。その貢献に報いるのが誘因－貢献関係の基軸であって、むしろ職員の貢献に対して処遇をよくしていくことが、政策官庁への脱皮を促進していくことになる。組織改革や理念や価値を束ねてこの方向に導くように行政職員がとりくむべきであって、われわれ行政改革委員はその支援者である¹⁷⁾。

これまで行政組織には行政官僚制に基づく組織ルーチンが形成されていて、理念や構想を無視してルーチンが形成されていたわけではなく、その手続きも一定の妥当性を有していたといえる。それが環境変化によって組織ルーチンと環境との間に不適合が生じて、組織改革の必要性が論じられるようになったというプロセスを経ている。不適合をもたらした理由の一つとして組織間関係の考察を欠いていた面もあるが、空間的に移動して越境するという思考枠組みをもたないがゆえに、動態的な組織ルーチンや戦略的組織ルーチンの形成をむずかしくして、環境適合に遅れを取りやすい体質、組織文化が定着している。

そこで自治体の組織改革には、行政組織の思考の枠組みの改革が求められ、既存の枠組みの改善、改良、修正だけでは激動する組織を取り巻く環境に適合しなくなっている。しかし行政官僚制の根幹力には根強いものがあって、この基層の改革をわれわれも直ちには意図していない。厳密にいうと、現行の組織ルーチンの修正と、新しい構想のもとでの探索活動、イノベーションとの二刀流（J.G.マーチ）であって、両にらみの思考を分離、融合させるプロセスをたどる。自治体の職員の意識する組織改革はパラダイム改革を求めるものではなく、組織ルーチンの若干の修正としてとらえる人が大部分であって、行政組織の組織間関係の改革に及ぶという改革のとらえ方をしていない。修正主義者と改革主義者とではパラダイムの取らえかたが違おうし、さらにオープンさの度合いにも差異がある。行政改革委員としては種々のパラドックスに遭遇しながらも、将来の変化に備えて組織の枠組みを変革して、新しい概念づくりに励みたい。

ここで行政経営理念と組織ルーチンの関係を論じよう。行政経営理念には公共性と社会的

17) 「大阪大学シンポジウム」、日本経済新聞、2016年3月19日。

倫理を重視して、組織の健康度を高める要因を含んでいて、行政官僚制には本来的に効率を高める理念が含まれていた。それゆえ行政官僚制の逆機能ではなく、その理念にもとづく機能的側面にもっと注目すべきである。そのことは戦略的組織ルーチンの形成に導くものであって、行政経営理念と組織改革を共振化していくスベを身に着けるべく、組織的学習の誘発があれば、創発的な組織学習を誘発する組織形態への転換が容易になる。

現在の組織改革において意図するのは、戦略的組織ルーチンの創造であって、そのダイナミック・プロセスを通じて行政組織を進化させることができる。組織ルーチンの安定と変化を同時的にとらえてこそ、行政組織の進化論的プロセスに導きうる。そのためにも意思決定基準の明確化と経営管理制度の改革とよりダイナミックで柔軟な組織形態が求められる¹⁸⁾。

組織ルーチン、組織の慣性、組織文化などの組織の潜在的、顕在的な構造的変数の改革には、正に改革者の自己を犠牲にするような意識的、意図的な改革が必要であって、しかもそれを持続しなければ、すぐに元にもどるような船の復元力以上のものが組織の基層的、文化的要因として存在する。真空状態のような組織とは違って、現実の組織は先入観、思い込みにも左右されて、しかも幻想ともいえる言語に表現しにくい雰囲気、空気を有している。行政改革委員の中には、地元の空気、気配を教えてくれる人がいて、それが理屈ではなく、心情的に支配して強固なブレーキとして作動していることをわからせてくれる熟達の委員がいて、学究的な分析的な思考ではわからない状況を示唆してくれる。

われわれも雰囲気を束ねる芯を確認できたのは、「心理的契約」(暗黙の了承事項)に注目していたからである。たしかに職員の思考様式・行動様式に同調圧力があることに気づいていた。心理的契約の芯に基づく信頼が高いがゆえに、あえて文章化されていないこともあるが、組織内では対立があっても相互安心関係が構築されている。

われわれ行政改革委員としては、改革を推進するために心理的契約を破棄しなければならないことがあって、誠に心苦しく、契約の概念に背くかもしれない危機に遭遇しても、あえてその不適合を指摘して、改革へと駒を進めていくことは、心理的契約の有効性に気づいているがゆえに、裏切りの気分になるけれども、それは歪んだ既得権益であるがゆえに、そのような特権を与え続ける理由はない。歴史的、文化的なプロセスを経た悪弊であって、伝統的文化を反映していたとしても、改革すべき対象になっている。

行政改革においては伝統的文化だからすべて尊重するという姿勢はなく、未来を展望してその切り口を見出して、改革の対象にしている。その否定には難しいものがあって、たしかに線引きの基準はあいまいであるが、それは温度差ととって、改革を推進している。

その中には組織文化として定着しているものがあり、粘着力のつよいものもあって、そう簡単に改革できるものではない。組織文化のすべてが改革の対象になっているわけではなく、組織文化というのは善し悪しの両面を持っていて、部分的に改革すればよいものがほとんどであって、火花を飛ばして論じあう対象とはしていない。そのために行政改革の担い手は、思考様式・行動様式を仲立ちとして、組織空間や環境に意識を向けて改革のプロセスを考えている。行政組織は公共空間として開放されているけれども、行政職員にとっては職業空間として使用されていて、心理的にその開放度に差異が生じる。そこに市民が音を立てて

18) 横谷正人『企業の持続性と組織改革』、文翼堂、2016年。

土足で踏み込んでくると、それを排除したい気になり、クロズドな対応になっていく。行政職員と対話、コミュニケーションを重ねると心を開いて対応してくれるのであるが、礼儀、マナーを欠いていると行政職員も心を閉ざして紋切り型の対応になり、もはや双方とも想像力を掻き立てての対人的接触ではなくなる。

それゆえ行政改革だからと言って上から押しつけては、心を合わせてともに改革に協力していくという関係にはならない。むしろ反発する面が多く、些細なことでも対立しやすいから、余計に手続きにこだわったりして、われわれが望む反対方向に走ってしまう。それゆえ行政改革には広く関係者に対しても心理的なケアが必要であって、職務命令で実質的な改革が進行していくわけではない。

次に経験のみに頼るのではなく、組織改革の理論的枠組みについて述べよう。

行政組織も環境の変化に応じてこれまでとは異なる行動様式を形成するが、しかし従来の行動様式を反映する組織の慣性力が改革への抵抗要因として働く。

そこで組織の慣性力に対処する環境適応を図る改革を論じるが、「環境を所与とした受身的な適応や環境変化に対する後追いの適応でなく、環境変化を事前に想定して行う適応が考えられる。これが適応の変革であり、その内容を見ると、一方で、特定化した環境を前提に変革を行う計画的側面（計画性）と、他方で、変化する環境の中で変革を創発的側面（創発性）に識別が可能である¹⁹⁾」。アナログ情報からデジタル情報への変化に対応した組織づくりは計画的改革であるが、社会一技術システムへの切り替えもそうである。

他方、創発的改革は明確な事前の意図を欠き、新しい適合関係の探索が繰り返される。「創発的変革は意図的ではないが根本的な変化を生み出す可能性をもつものであり、その実態は、異質なものを受け入れ、それを適合させ、環境との適合を図り、最終的に全体の手直しをする、という側面から成り立つ。創発的戦略が生起するかは、例えば、人々がルーティン作業を再び手直しをする場合であり、毎日の仕事の状況要因、停止要因、機会要因を扱う場合である。この変革の多くは気づかないうちに起きるが、それは、小さな手直しでも、大事業の慣性的業務に付随するノイズのように膨らむからであり、また小さな変革の積み重ねは、組織形成の注目要因でもなく、また明白な方法でもないからである²⁰⁾」。

K.E.ウィクが論じる創発的改革の利点として、①計画的改革の受容、②条件適応的要因への対処、③リアルタイムに対応、④組織学習と意味形成の実現、⑤自律性とコントロールの同時実現、⑥フィードバックの有効活用、⑦問題解決を妨げる抵抗力の削減、⑧暗黙知の探究能力の向上、⑨フィードバック時間の短縮など、多様に利点がある²¹⁾。

他方、創発的改革の弱点として、大月博司教授は次のようにいう。「変革への集中度を欠き、変革政策への影響度が明確ではなく、変革が分散的なため競争相手の組織一丸となった変革の脅威に対応できない、あるいは組織全体を変える新しい準拠枠にシフトすることができない、などである」。それでも創発的戦略をなす組織には強みがあり、「不透明な環境変化に対応する必要がある場合、創発的戦略のみ効果が期待できるからである²²⁾」。

19) 大月博司『組織変革とパラドックス』（改訂版）、2005年、209頁。

20) 同上書、211－212頁。

21) 同上書、213頁。

22) 同上書、213頁。

有能なリーダーは、組織の慣性力の打破に創発的改革の有効性を知っていて、とくに変革実施に経営資源が必要だと理解のある場合、創発的変革がより有効だということを知っている。なぜなら、変革にはプロセスを伴い、時間経過の中で新たな発見やイノベーションが起こるからである²³⁾」。

このように適応的改革には、計画的改革と創発的改革から構成されて、両者は相互補完の関係にある。両者が時間的な経過とともに、相互に現れたり、進化的改革の場合には、漸新性と非連続性が見られる²⁴⁾。

今日の行政組織は多様な環境に接しているので、統合的な進化的な改革論が求められる。すなわち、「組織の戦略は、組織行動の方向性を探るものとして、組織の文化はメンバーによる行動の一元性を求めるものとして、また組織のパワー構造は、組織主体の行動メカニズムを明らかにするものとして探究されてきた。これらは相互に関連しながら、組織の成長・発展行動を支えているものである²⁵⁾。ただ現在の地方自治体は、環境が変化しようとも、合理的合法的な体系として、組織の合理性追求のスタンスは変わらない。ただ、それは多面的な合理性原理が働いているので、ワンパターンにとらえてはいけない²⁶⁾。

おわりに

U市の職員には将来不安を持つ職員が少なくない。農業の6次産業化にしてもその経済的効果は些細なものであって、市の財政を支えるほどのものではない。それゆえ地域再生のための「逆転の発想」が求められ、共通の不安をバネにして、改革への絆とすることができると。それが私鉄駅近くの2 LDKの高齢者住宅の建設や温泉を利用した民間資本によるリゾート・ホテルの民設民営による地域の活性化である。

積極財政に転じるのは、職員にとって不安と希望が交錯して複雑な気持ちであろうが、人口減対策本部を設置して「逆転の発想」に挑む限り、リスク・オンの企画、実施が必要であって、合併特例期を終えたU市にとっては、地方交付税交付金の大幅な減額と人口減による同じく大きな減額とのダブル・パンチを受ける。この事実を冷静に受け止めて、ともに力を合わせて将来不安を乗り越えるべく、不安と希望を共有した改革意識を持って取り組めば、ストレスも小さくなる。

財政問題と組織課題は連動しているので、この両者を橋渡しする複眼的視点が必要であって、これは部門間に「横串」を入れるだけでは解決しない。

タテ割りの行政、タテ割り学問の思考方法を打破しなくては、この地方の行政改革は推進されないし、行政職員の意識も現状維持もしくは現行の組織ルーチンを戦略的組織ルーチンに移行していくためにも、状況の独自の解釈を入り交えて、職員の気持ちを不安から希望と期待に切り替える措置も必要である。

23) 同上書、213頁。

24) 同上書、222頁。

25) 同上書、223頁。

26) 同上書、223頁。山岡 徹『変革とパラドックスの組織論』中央経済社、2015。

これまで行政改革の推進のために職員の給与を5%カット、管理職手当を30%削減してきたが、それを2.5%カットに緩和し、今回はやっと管理職手当の削減をなくした。さらに職員に行政改革への協力と希望を持たせるために、年次計画を明確にして、1%緩和、そして5%カットをなくして、職員に希望を与え、さらに人材育成のための自己投資をしやすい態勢に取り組んでいる。ユーザーのために低温保存されたコメの少量パックのマーケティング手法のように、きめ細かく行政職員のニーズをくみ上げて、職員自身の常識を変えるには壁があろうとも、きめ細かい施策を積み上げていけば、そして職員の多様な不満を段階的に解決していけば、自己を定立させるためにも職員は改革への意欲を高めるであろう。

部門間、さらに組織間の対話、コミュニケーションを欠いて疎遠な気持ちになっていては、改革に向けてエネルギーを結集しにくい、人口減回避事業などを通じて不安と希望を共有した改革意識を持てば、職員を主体にした行政改革も推進しやすくなる。それは内向きの「職員共同体意識」の打破であって機能集団としての意識を明確にしなければならない。少なくとも共同体的な様相があっても機能集団としての職員規律と改革志向を価値的に内包するものである。職員の奮闘があればこそ、多岐にわたる改革が推進される。そのためにも職員を動機づける尊厳の尊重とその貢献を率直に認めなければならない。こうして全体の奉仕者としての職員の貢献意欲は、自発的に高まる。

参考文献

- Argyris, C., *The Applicability of Organizational Sociology*, Cambridge University Press, 1972.
- Bendix, R., *Work and Authority in Industry*, University of California Press, 1956.
- Clegg, S.W., *Frameworks of Power*, Sage, 1989.
- Collins, D., *Organizational Change*, Routledge, 1998.
- Donaldson, L., *American Anti-Management Theories of Organization*, Cambridge University Press, 1995.
- Etzioni, A., *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Free Press, 1961.
- Katz, D., Kahn, R.L., *The Social Psychology of Organizations* (2ed.), John Wiley, 1978 (1966).
- March, J. G., Experimentation and Exploitation in Organizational Learning, *Organization Science*, 2-1, pp.76-87, 1991.
- March, J. G., Simon, H., *A. Organizations* (2ed.), John Wiley, 1993.
- Mouzelis, N.P., *Organizations and Bureaucracy*, Routledge and Kegan Paul, 1967.
- Osborne, P., Plaster, P., *Banishing Bureaucracy*, Perseus,
- Perrow, C., *Complex Organizations*, Scott, Foresman, 1972.
- Pfeffer, J., Salancik, R., *The External Control of Organizations*, Harper & Row, 1978.
- Schein, E., *Process Consultation* (2ed.), Addison-Wesley, 1988.
- Silverman, D., *The Theory of Organisations*, Heinemann, 1970.
- Simon, H.A., *The New Science of Management Decision* Revised, Prentice-Hall, 1977 (1960).
- 青木康容編『地方自治の社会学』昭和社、2006。
- 石井晴夫、金井昭典、石田直美『公民連携の経営学』中央経済社、2008。

- 伊佐田文彦『組織間関係のダイナミズムと競争優位』中央経済社、2007。
- 岩崎真紀子『行政改革と財政再建』お茶の水書房、2002。
- 上山信一『行政の経営改革』第一法規、2002。
- 岸田民樹『組織論から組織学へ』文眞堂、2009。
- 小西砂千夫『地方財政改革の政治経済学』有斐閣、2007。
- 坂田朝雄『分権と地方行革』時事通信社、1996。
- 田尾雅夫『『会社人間』の研究』京都大学学術出版会、1997。
- 田尾雅夫『公共経営論』木鐸社、2010。
- 田中豊治『地方行政官僚制における組織変革の社会学的研究』時潮社、1994。
- 三宅正伸『自治体経営の人的資源管理』晃洋書房、2016。
- 山岡 徹『変革とパラドックスの組織論』中央経済社、2015。